

VẤN ĐỀ PHÂN NHIỆM, TRÁCH NHIỆM CỦA VIÊN CHỨC HÀNH CHÁNH VỚI KẾ TOÁN VIÊN TRONG MỤC TIÊU CẢI CÁCH HÀNH CHÁNH - TÀI CHÍNH

Luật gia NGÔ NGỌC BỬU

Khi Chính phủ ban hành Nghị quyết 38 - CP có nội dung cải cách một bước thủ tục hành chính, trong mục tiêu cải cách nền hành chính quốc gia, thì nhiều nhà nghiên cứu hành chính và tài chính đã hân hoan đón nhận. Họ cho rằng "phát súng trên cao nguyên đã nổ", để bắt đầu khai phá khu rừng hành chính và tài chính của nước ta hiện nay - nên chặt bỏ bớt những cổ đại bìm leo, cây gai, cây mục và cũng cần phải trồng thêm cây quý, cây thực dụng, để có thể duy trì sự tồn vong lâu dài, hàng trăm năm sau...

Trong định hướng nghiên cứu cải tiến thủ tục hành chính về tài chính, khi phân tích và nghiên cứu những khoảng trống pháp lý của nền tài chính hiện nay, bên cạnh sự thiếu vắng luật ngân sách quốc gia mỗi năm, chúng tôi thử nêu lên một vấn đề trong tổng thể nền hành chính và tài chính quốc gia, đó là vấn đề phân nhiệm, trách nhiệm của viên chức hành chính với kế toán viên vì đó là 2 chủ thể đóng vai trò chính trong việc hành thu và xuất chi tiền bạc hiện nay, có liên quan trực tiếp đến công quỹ và ngân sách.

I. ĐỊNH NGHĨA VÀ ĐỘNG TÁC TÀI CHÍNH

Để có thể nhìn xuyên suốt vấn đề; trước hết, cần định nghĩa thuật ngữ viên chức hành chính và kế toán viên có thẩm quyền về tài chính:

Viên chức hành chính (*administrateur*) có thẩm quyền là những công chức có quyền quyết định về chi, thu đồng tiền của công quỹ. Đối với việc thu, viên chức này có thẩm quyền ấn định các khoản tiền thuế hay các trái quyền của chính phủ theo luật lệ hiện hành. Còn đối với việc chi, viên chức này, trong phạm vi luật ngân sách chuẩn định, họ có quyền quyết định chi, như tuyển nhân viên, đơn đặt

hàng, hợp đồng công tác giao thầu... Viên chức hành chính thường hiểu biết hành chính nhiều hơn là về kế toán tài chính.

Kế toán viên (*comptables*) có thẩm quyền là những nhân viên có nhiệm vụ trả tiền hoặc thu tiền, theo những quyết định của viên chức hành chính, nhân danh quốc gia. Kế toán viên có thể trả bằng tiền trích trong công quỹ một cách trực tiếp, bằng tiền mặt hay bút tệ; hoặc nhờ các công chức cùng làm nhiệm vụ kế toán, trả thay cho mình. Kế toán viên là người thông thạo nghiệp vụ kế toán.

Luật lệ tài chính phân biệt các động tác chi tiêu ra làm 2 loại:

- Loại 1, có những loại động tác xuất, nhập tiền bạc, phải có tay trực tiếp vào đồng tiền, như xuất quỹ, nhập quỹ; sự xuất, nhập quỹ có thể là một động tác thực tế (đếm tiền nhập quỹ, đếm tiền xuất quỹ). Cũng có thể chỉ là một động tác bút tệ, nghĩa là chỉ ghi xuất nhập trong một tài khoản thông qua cơ quan tín dụng, nhưng tựu trung các tương đương mục này phải được coi như tiền tệ thực sự. Theo thuật ngữ tài chính học, các loại động tác này, gọi là động tác kế toán, mà người phụ trách được gọi là kế toán viên.

Loại 2, là các hành vi tác lập ra những quyền hạn thu chi từ công quỹ của chính phủ, như phiếu mua hàng, hợp đồng giao thầu công tác... Sau đó, còn phải kiểm soát xem các dịch vụ mua sắm, công tác giao thầu phát sinh ra trái quyền, đã được thực hiện hay chưa? Thực hiện có đủ hay không? Trong giai đoạn này, có thể có những quyết định chi thu, nhưng chưa có sự xuất nhập thật sự về tiền bạc. Những động tác này được gọi là động tác hành chính và người phụ trách là viên chức hành chính.

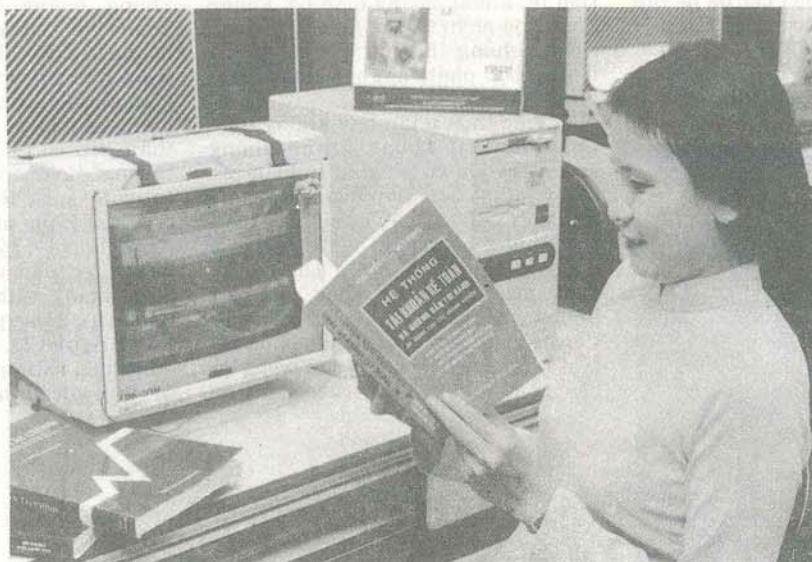
Như vậy, viên chức hành chính

và kế toán viên có sự phân biệt rõ nét về chức năng nhiệm vụ, mỗi người có một hành lang pháp lý riêng, một hệ thống chỉ huy xuyên suốt khác nhau; hỗ trợ cho nhau nhưng không thể kiêm nhiệm để tránh lạm dụng gây thiệt hại cho công quỹ.

II. PHÂN TÍCH NGUYÊN TẮC PHÂN NHIỆM

- Về phương diện thực tế khách quan, sự phân công giữa viên chức hành chính và kế toán viên cũng giống như sự phân công trong các ngành hoạt động xã hội khác, là mỗi nhiệm vụ tương ứng với những khả năng và trách nhiệm riêng biệt.

Các viên chức hành chính thực hiện quyết định dựa trên cương lĩnh kinh tế chính trị, theo pháp luật quy định, như việc đầu tư phát triển kinh tế địa phương, xây dựng hạ tầng cơ sở. Công việc chính của họ bao gồm kiến thức, năng động và sáng kiến để lập ra một chương trình hoạt động khả thi; tìm ra được nguồn tài chính, phương thức thực hiện và đem lại kết quả. Việc làm của viên chức hành chính thường được đánh giá bằng hiệu suất công vụ. Óc sáng kiến, sự mạo hiểm trong công tác cần được dung hòa với khung pháp luật và các thể chế tài chính - kế toán do kế toán viên hỗ trợ và tham mưu. Còn kế toán viên có trách nhiệm kiểm soát tức khắc mọi hoạt động có liên quan đến công quỹ trong phương châm triệt để bảo vệ công quỹ. Kế toán viên có trách nhiệm xem xét việc chi tiền có đúng theo luật pháp và thể lệ kế toán tài chính hay không? Có sự phê duyệt của cấp trên có thẩm quyền hay chưa? v.v.. Việc làm của kế toán viên phải tỉ mỉ, chặt chẽ, không thiên vị nhằm thực hiện việc kiểm soát trước, tham mưu cho quyết định chi tiêu của viên chức hành chính nhưng tuyệt



đôi không được đồng lõa để dẫn đến tham ô. Nếu không, họ sẽ vi phạm những nguyên tắc pháp lý và có thể bị chế tài theo luật định.

Về phương diện pháp lý, hệ thống tổ chức 2 loại viên có liên quan trực tiếp đến thi hành ngân sách, khác nhau: bên hành chính, có hệ thống tổ chức hàng ngang và hàng dọc, rất phức tạp theo nhiệm vụ chuyên môn, cấp bộ có tổ chức hành chính hoàn toàn khác với tổ chức hành chính của địa phương, tỉnh, thành phố. Trái lại, bên kế toán, có tổ chức xuyên suốt từ trung ương đến địa phương, rõ rệt, giản dị, quản lý theo khoa học thống kê điện toán, dễ dàng tập trung số liệu. Pháp quy kế toán tài chính cũng quy định kế toán viên có trách nhiệm kiểm soát trước về hình thức các quyết định chi tiêu của viên chức hành chính, như vậy vai trò của kế toán viên không phải là thụ động mà có tính tích cực, có trách nhiệm trong mối quan hệ kiểm soát và cộng tác.

Viên chức hành chính có thẩm quyền tiên quyết, có thể ứng biện trong phạm vi luật pháp cho phép, và một phần do sự xét định từ chân lý, tư duy. Cũng do vậy, nên viên chức hành chính phải chịu sự kiểm soát hành chính của cấp trên về các quyết định của viên chức hành chính khi họ đang thi hành một công vụ. Chỉ có những trường hợp đặc biệt mới đem ra trước tòa án hành chính, là cơ quan tài phán có trách nhiệm xem xét các quyết định của viên chức hành chính.

Trái lại, kế toán viên là những nhân viên hoạt động trong khung pháp quy chặt chẽ, trong định chế hành chính - tài chính; trong không gian và thời gian của luật ngân sách

ấn định. Kế toán viên không thể chọn một con đường nào khác hoặc bất cứ giải pháp nào khác dù có thích nghi hơn. Vì vậy, trách nhiệm của kế toán viên rất rõ rệt; kế toán viên phải chịu trách nhiệm về công quỹ của mình, về việc xuất nhập hợp pháp cũng như bất hợp pháp. Tại một số quốc gia, chính phủ bắt buộc kế toán viên phải có ký quỹ trước khi nhận chức và chịu sự kiểm soát thường xuyên của thanh tra tài chính, hay thiết lập thẩm kế viện (*court des comptes*) là cơ quan tài phán về kế toán, để kiểm soát sự hợp pháp của việc xuất nhập ngân như trong tổ chức tài chính của nước Pháp.

III. NHỮNG ĐÒI HỎI CẢI CÁCH ĐỂ PHÂN ĐỊNH TRÁCH NHIỆM GIỮA HÀNH CHÍNH VỚI KẾ TOÁN

Xuất phát từ cơ chế tập trung bao cấp về tài chính và quan liêu về hành chính, chưa nắm bắt để chuyển đổi kịp với tốc độ đổi mới nền kinh tế; cho nên mô hình hành chính - tài chính của nước ta hiện nay còn nhiều mục tiêu phải cải cách, nhiều vấn đề phải phân tích để có tính khoa học và năng suất trong quản trị; tính pháp lý chặt chẽ, phân rõ trách nhiệm từng viên chức trong định chế hành chính - tài chính... Có mấy đề nghị sau đây, nhằm mục tiêu phân nhiệm để dễ dàng quy trách nhiệm giữa viên chức hành chính với kế toán viên, trong việc chi, thu đồng tiền ngân sách hiện nay:

1. Trước hết, luật ngân sách mỗi năm phải được Quốc hội thông qua, trong đó ghi rõ tổng số nguồn thu cân bằng với tổng số chi; nguồn thu cũng như khoản chi phải nằm trong chương, loại, khoản v.v... xác định rõ con số trong luật ngân sách, để kế toán viên cũng như viên chức hành chính có số liệu pháp định để họ thực

hiện việc thu, chi đúng pháp quy. Cho đến nay trình tự thiết lập ngân sách có Quốc hội thông qua, vẫn chưa công bố rộng rãi như các đạo luật khác; ngân sách là một đòn bẩy kinh tế, một biện pháp quản lý tài chính có tầm vĩ mô.

2. Nên thiết lập hệ thống chuẩn chi viên (*ordonnateur*) ngân sách là thủ trưởng cơ quan hành chính gồm thủ tướng, bộ trưởng và chuẩn chi viên ủy nhiệm là chủ tịch tỉnh, thành phố. Những quyết định của các viên chức hành chính này có thể phát sinh ra trái vụ quốc gia; nhưng vì quyền phát sinh ra những trái vụ của quốc gia rất quan trọng, nên luật lệ tài chính phải ấn định rõ là trong hệ thống tổ chức hành chính, viên chức nào có thẩm quyền, chứ không phải bất cứ một nhân viên ở một cấp bậc nào cũng có quyền quyết định ra nghĩa vụ tài chính quốc gia.

Song song với hệ thống chuẩn chi viên còn có hệ thống tổ chức kế toán viên có tính thống nhất, trực thuộc Bộ tài chính. Hệ thống này có hình kim tự tháp: mỗi tác động hành thu hay xuất chi tiền bạc thực hiện ở bất cứ cấp nào, đều tập trung vào bút toán của kế toán viên cao cấp nhất là tổng giám đốc kho bạc nhà nước (*directeur générale du Trésor*).

3. Sau cùng, để nghị thiết lập một hệ thống kế toán quốc gia có đủ năng lực nghiệp vụ thực hiện *tiền kiểm* là kiểm soát trước khi chi, và *hậu kiểm*, là kiểm soát lại sau khi đã chi, nhằm tạo ra một hàng rào, lá chắn để ngăn chặn việc thu, chi ngân sách không đúng, để có thể quy trách nhiệm thuộc về ai, lỗi của viên chức hành chính hay của kế toán viên, để nói lên hiệu quả của sự phân nhiệm và trách nhiệm.